



23 giugno 2016

n. 60

Attuare l'Agenda europea sulla sicurezza per combattere il terrorismo e preparare il terreno per l'Unione della sicurezza COM(2016)230

Tipo di atto	<i>Comunicazione della Commissione europea</i>
Data di adozione	<i>20 aprile 2016</i>
Base giuridica	<i>Artt. 82 e 83 del Trattato sul funzionamento dell'UE</i>
Settori di intervento	<i>Cooperazione internazionale nella lotta al terrorismo</i>
Assegnazione	<i>29 aprile 2016--I Commissione Affari costituzionali</i>

FINALITÀ/MOTIVAZIONE

LE DIMENSIONI DEL FENOMENO TERRORISTICO NELL'UE

I dati di Europol

I recenti attentati di Parigi e Bruxelles, che hanno causato la morte di **oltre 170 persone**, confermano il preoccupante trend degli ultimi anni per quanto riguarda il fenomeno terroristico nell'Unione europea. Secondo **la Relazione sulla situazione e sulle tendenze del terrorismo** nell'Unione europea (TE-SAT) del luglio 2015, nel **2014** si sono registrati **201 attentati**, che hanno provocato **4 vittime**. Nello stesso anno, negli Stati membri sono stati effettuati **774 arresti** per reati terroristici, con un **aumento significativo rispetto al 2013**. (535).

Nel **maggio 2016**, il capo del Centro antiterrorismo di Europol, durante un'audizione presso la Commissione Libertà civili del Parlamento europeo, ha diffuso i **primi dati relativi al 2015**. In tale anno nell'Unione

europea ci sono stati **211 attacchi terroristici falliti, sventati o incompleti**. Gli attacchi riusciti hanno causato la morte di **151 persone**. Di queste la quasi totalità, ovvero **150**, sono **vittime della violenza jihadista**. Nello stesso anno sono state arrestate per reati collegati a terrorismo **1.057 persone**, di cui **667** erano **islamici**.

Istituito nel 1999 l'Ufficio Europol è il principale strumento a livello europeo di assistenza alle autorità di contrasto al crimine negli Stati membri dell'UE.

In particolare, secondo l'articolo 88 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, Europol ha il compito di **sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia** e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri e la **reciproca collaborazione** nella **prevenzione e lotta** contro la **criminalità grave** che interessa due o più Stati membri, il **terrorismo** e le forme di **criminalità** che ledono un **interesse comune** oggetto di una politica dell'Unione.

In estrema sintesi, le funzioni di Europol sono le seguenti:

- **sostegno alle operazioni** sul campo delle forze di contrasto;

- centro di **scambio di informazioni** sulle attività criminali;
- **centro di competenze** in materia di contrasto.

Si segnala che è sostanzialmente concluso l'iter di adozione della **riforma** di Europol, proposta dalla Commissione nel 2013, al fine di attuare compiutamente le disposizioni del Trattato che lo riguardano. Il nuovo regolamento sostituisce l'attuale quadro giuridico fornito dalla decisione 2009/371/GAI, trasformando l'Ufficio Europol in una **Agenzia dell'Unione europea**. Gli elementi chiave della riforma sono:

- il potenziamento della **funzione di hub** per lo scambio di dati, rafforzando gli **obblighi degli Stati membri** di fornire informazioni;
- la previsione di un **meccanismo di controllo democratico** sull'operato dell'Agenzia tramite l'istituzione di un **gruppo parlamentare misto di controllo** cui partecipano il **Parlamento europeo** e i **Parlamenti nazionali**;
- il rafforzamento degli strumenti di tutela per quanto riguarda il **trattamento dei dati personali** da parte di Europol.

Dal gennaio 2016 opera presso Europol il **Centro europeo antiterrorismo**, ove sono distaccati gli **esperti antiterrorismo degli Stati membri** al fine di incrementare la capacità di indagine transfrontaliera. Il Centro offre agli Stati membri una piattaforma per potenziare la **condivisione di informazioni** e il **coordinamento operativo**, in particolare nella lotta contro i **combattenti terroristi stranieri**, il traffico di armi da fuoco illegali e il finanziamento del terrorismo.

Il fenomeno dei foreign fighters

Secondo gli studi più attendibili, utilizzati anche dal Parlamento europeo, nel **2015** il numero complessivo dei combattenti stranieri in Siria e Iraq è tra i **27 e i 30 mila**. Si stima, inoltre, che i **foreign fighters provenienti dall'UE** siano circa **5 mila**. Il numero di **foreign fighters** provenienti dall'Europa occidentale è **raddoppiato** rispetto a **giugno 2014**. La maggior parte dei **foreign fighters** di origine UE (circa **3.700**) provengono da **quattro Stati membri: Francia, Regno Unito, Germania e Belgio**.

Secondo la Commissione europea, circa il **30 per cento** dei **foreign fighters** partiti dall'UE hanno fatto **ritorno** nei Paesi di origine. Combattenti stranieri di ritorno sono stati collegati agli attentati terroristici del 2015 e del 2016. Alcuni combattenti stranieri avrebbero ricevuto l'**incarico di ritornare** in Europa per perpetrare **attentati**, **diffondere** la **propaganda** del Daesh/Isis e **radicalizzare** e **reclutare** altre persone.

IL TERRORISMO NELLE NORME PRIMARIE DELL'UE

La realizzazione dello **Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia** comporta, tra l'altro, che l'Unione europea si adoperi per garantire un **livello elevato di sicurezza** attraverso misure di **prevenzione** e di **lotta** contro la criminalità, attraverso misure di **coordinamento** e **cooperazione** tra **forze di polizia** e **autorità giudiziarie** e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, e il **ravvicinamento delle legislazioni penali** (art. 67 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

L'articolo 75 del medesimo Trattato prevede, inoltre che, qualora sia necessario per conseguire gli **obiettivi indicati nell'articolo 67**, per quanto riguarda la **prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività connesse**, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante **regolamenti** secondo la procedura legislativa ordinaria, possano definire un insieme di misure amministrative concernenti **i movimenti di capitali** e i **pagamenti**, quali il **congelamento** dei capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali.

Il Trattato prevede infine che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possano stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni per quanto riguarda i **crimini di dimensione transnazionale**, primo fra tutti il **terrorismo** (art. 83).

Secondo il Trattato rimangono comunque **salve le responsabilità primarie** degli **Stati membri** per il mantenimento dell'**ordine pubblico** e la salvaguardia della **sicurezza interna**.

*La ratio sottostante a tale impostazione è che gli Stati membri non possono affrontare efficacemente **da soli** le minacce transnazionali, e che pertanto occorre predisporre a **livello europeo** gli strumenti, le infrastrutture e l'ambiente in cui le autorità nazionali collaborino per affrontare sfide comuni in modo efficace.*

Infine, si ricorda che l'articolo 222 del TFUE prevede, tra l'altro, che l'Unione e gli Stati membri **agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà** qualora uno **Stato membro** sia oggetto di un **attacco terroristico**. Secondo la medesima disposizione l'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui

dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, tra l'altro, per:

- **prevenire la minaccia terroristica** sul territorio degli Stati membri;
- **proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile** da un eventuale attacco terroristico;
- **prestare assistenza** a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco terroristico.

Il coordinatore antiterrorismo UE

A seguito degli attentati terroristici dell'11 marzo 2004 a Madrid, il Consiglio europeo ha adottato una dichiarazione sulla lotta al terrorismo. Tra le misure contenute in tale dichiarazione c'è l'istituzione della figura di **coordinatore antiterrorismo**.

Il 19 settembre 2007 Javier Solana, all'epoca Alto rappresentante dell'UE per la politica estera e di sicurezza comune, ha nominato Gilles de Kerchove coordinatore antiterrorismo dell'UE.

In tale veste egli è incaricato di:

- coordinare i **lavori del Consiglio** nella lotta al terrorismo;
- presentare **raccomandazioni** politiche e proporre al Consiglio **settori prioritari** d'azione, basandosi sull'analisi della minaccia e sui rapporti stilati dal Centro dell'UE di analisi dell'intelligence e da Europol;
- **monitorare** da vicino **l'attuazione della strategia** antiterrorismo dell'UE;
- mantenere una **visione d'insieme di tutti gli strumenti** a disposizione dell'Unione europea per riferire periodicamente al Consiglio ed assicurare l'efficace follow-up delle decisioni del Consiglio;
- coordinarsi con i competenti organi preparatori del Consiglio, la Commissione e il SEAE e metterli al corrente delle sue attività;
- assicurare che l'UE svolga un ruolo attivo nella lotta al terrorismo;
- migliorare la comunicazione tra l'UE e i paesi terzi in questo ambito.

L'AGENDA EUROPEA PER LA SICUREZZA

I recenti attentati terroristici di Parigi e Bruxelles hanno indotto le Istituzioni europee ad accelerare per quanto riguarda l'attuazione dell'**Agenda europea per la sicurezza** presentata dalla Commissione europea nell'aprile del 2015.

Con l'Agenda la Commissione europea ha definito la **strategia dell'Unione** per affrontare le minacce alla sicurezza interna nel periodo **2015-2020**.

L'Agenda, in sintesi, individua nel **terrorismo e la radicalizzazione**, la **criminalità organizzata** e la **criminalità informatica** le principali minacce con cui l'Europa deve confrontarsi. Il documento enuclea una serie di azioni a livello europeo e nazionale da attuare attorno alle seguenti priorità:

- facilitare lo **scambio d'informazioni** tra le autorità di contrasto e le agenzie dell'UE;
- aumentare la **cooperazione operativa** di polizia;
- promuovere la **formazione** e il **cofinanziamento** per la sicurezza a livello dell'UE.

L'Agenda rispetta il principio secondo il quale nel combattere il terrorismo e le altre minacce alla sicurezza, l'Unione deve basarsi sui **valori democratici** comuni agli Stati membri, considerando la **sicurezza** e il rispetto dei **diritti fondamentali** come finalità non in conflitto tra loro, ma obiettivi strategici coerenti e complementari.

La comunicazione in esame fa il punto sui **progressi** compiuti per quanto riguarda l'attuazione dell'Agenda, con particolare riferimento al contributo dell'UE alla **lotta contro il terrorismo**; la Commissione individua inoltre le **carenze** attuative ed espone le **azioni** da intraprendere per porvi rimedio; è infine descritta una **tabella di marcia** che individua una serie di **ambiti d'intervento** prioritari nella lotta al terrorismo.

CONTENUTI

La comunicazione individua una serie di **obiettivi**, rispetto ai quali sono indicate le iniziative già completate e quelle da avviare a livello europeo, nonché gli impegni a carico degli Stati membri.

La Commissione europea individua i seguenti obiettivi:

- contrastare la minaccia rappresentata dai **terroristi combattenti stranieri** che ritornano in patria;
- prevenire e combattere la **radicalizzazione**;
- **punire i terroristi e i loro sostenitori**;
- migliorare lo **scambio di informazioni**;
- rafforzare il **Centro europeo antiterrorismo**;
- bloccare l'accesso dei terroristi ad **armi da fuoco ed esplosivi**;
- impedire ai terroristi di accedere alle **fonti di finanziamento**;
- **proteggere i cittadini e le infrastrutture critiche**;
- la dimensione **esterna**.

Di seguito una sintesi delle azioni più significative articolate per obiettivo.

CONTRASTO ALLA MINACCIA DEI TERRORISTI COMBATTENTI STRANIERI

Secondo la comunicazione le autorità nazionali devono essere informate di tutti i **movimenti** dei terroristi combattenti stranieri, sia in **uscita** che in **entrata**, e devono **condividere** tali **informazioni** con le autorità nazionali degli **altri Stati membri** e con le **agenzie dell'UE**, in particolare attraverso il sistema d'informazione Schengen e il Centro europeo antiterrorismo dell'Europol.

A tal fine la comunicazione preannuncia che, entro la fine dell'anno, la Commissione proporrà una **revisione del sistema d'informazione Schengen**: tale riforma prevede l'inserimento nel sistema delle informazioni sui **rimpatri** dei migranti irregolari e sui **divieti di ingresso**, l'uso dell'**immagine facciale** a fini di identificazione biometrica, e la creazione di **nuove segnalazioni** di persone sconosciute ricercate.

Il **sistema informativo Schengen (SIS II)** contiene **segnalazioni su persone e oggetti** ed è utilizzato dai **responsabili di frontiera**, doganali, di polizia e dalle autorità competenti per il rilascio dei visti in tutta l'area Schengen, al fine di garantire un elevato livello di sicurezza.

I dati SIS II sono inseriti, aggiornati, cancellati e consultati attraverso i vari sistemi nazionali. Le informazioni che possono essere inserite riguardano: cognomi e nomi, cognomi alla nascita, "alias", segni fisici particolari, luogo e data di nascita, sesso, fotografie, impronte digitali, cittadinanza o cittadinanze, eventuale indicazione che la persona in questione è armata, violenta o evasa, ragione della segnalazione, autorità che effettua la segnalazione.

La comunicazione prevede altresì che entro la metà del 2017 al SIS II sia aggiunta una **funzione automatizzata** di ricerca delle **impronte digitali**, già prevista dal vigente quadro normativo. Con la comunicazione si chiede, inoltre, agli Stati membri di inserire nel sistema segnalazioni per tutte le misure di **allontanamento**, **rifiuto di ingresso** o di **espulsione** di persone dal territorio di uno Stato membro.

In tale ambito la comunicazione prevede inoltre il **rafforzamento delle frontiere esterne UE** mediante l'adozione, entro giugno 2016:

- della proposta di regolamento istitutiva della **guardia di frontiera europea**¹; *Sulla proposta, il 22 giugno 2016, le Istituzioni legislative europee hanno raggiunto un accordo, che apre la strada all'adozione finale del regolamento.*
- della riforma del Codice Schengen recante l'obbligo di effettuare **controlli sistematici**, sulle pertinenti banche dati delle forze dell'ordine, di **tutte le persone** che attraversano le frontiere esterne, **compresi i cittadini dell'Unione europea e i loro familiari**, per individuare coloro che rappresentano una minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza interna;
- della **direttiva sulla lotta contro il terrorismo**.

Presentata il 20 aprile 2016, tale proposta introduce **nuove tipologie di reati**, in particolare per chi si **reca all'estero, entra nell'UE o si sposta all'interno dell'UE per scopi terroristici**, e per chi si sottopone ad addestramento ai fini terroristici (cosiddetto **addestramento passivo**).

Sulla proposta, il 21 giugno 2016, la II Commissione (Giustizia) ha approvato un documento finale.

I dati del codice PNR

È infine prevista l'adozione e attuazione in tempi rapidi della **direttiva sui dati del codice di prenotazione (PNR)**.

I dati del codice di prenotazione (PNR) sono **informazioni personali fornite dai passeggeri** che vengono raccolte e conservate dai vettori aerei. Il PNR contiene informazioni quali il nome del

¹ Sulla proposta relativa alla guardia costiera e di frontiera europea, il 19 maggio 2016 la I Commissione ha approvato un documento finale. Nel documento si osserva, tra l'altro, che appare opportuno valutare una parziale **modifica**, rispetto all'ipotesi prospettata dalla Commissione europea, della **denominazione della Agenzia** di nuova costituzione, nel senso di **escludere** – in linea con la posizione adottata dal Consiglio Giustizia e Affari interni del 21 aprile 2016 - **l'esplicito riferimento alle funzioni di guardia costiera**, allo scopo di evitare equivoci e incertezze rispetto alle funzioni attualmente svolte dalle competenti strutture nazionali che non dovrebbero costituire oggetto della riforma, nonché valutare con cura il **ruolo della nuova riserva di rapido intervento**, per assicurare che vengano **coordinate le funzioni delle guardie di frontiera** con le specifiche funzioni e con i ruoli delle **strutture nazionali**.

passaggero, la data di viaggio, l'itinerario, il posto assegnato, i bagagli, i dati di contatto e le modalità di pagamento. La proposta di direttiva presentata dalla Commissione intende disciplinare il trasferimento dei dati PNR alle autorità di contrasto degli Stati membri e il loro trattamento a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi.

Il Consiglio **ha adottato la direttiva il 21 aprile 2016**. Gli Stati membri avranno due anni per mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva.

Ai sensi della nuova direttiva, le compagnie aeree dovranno fornire i dati PNR per **i voli in arrivo o in partenza dall'UE**. La direttiva **consentirà** inoltre agli Stati membri, **senza obbligarli**, di raccogliere i dati PNR in relazione a **voli intra-UE selezionati**.

PREVENZIONE E CONTRASTO DELLA RADICALIZZAZIONE

Secondo la Commissione europea occorre dare priorità alla prevenzione della radicalizzazione e del **reclutamento di cittadini europei da parte delle organizzazioni terroristiche**. Gli Stati membri devono fare in modo che le persone già radicalizzate siano inserite in **programmi di deradicalizzazione**, per evitare che facciano **propaganda terroristica** e discorsi di **incitamento all'odio**, e devono assicurare lo scambio proattivo di informazioni sugli elementi che presentano un rischio di radicalizzazione elevato.

Tra le misure già adottate a livello UE la Commissione ricorda:

- la creazione nell'ottobre 2015 del Centro di eccellenza della rete UE di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione;
- l'istituzione nel luglio 2015 presso Europol dell'**unità UE addetta alle segnalazioni su Internet** relative a discorsi di incitamento all'odio e alla propaganda terroristica on line. L'unità ha finora ha esaminato oltre **4.700 casi** di materiali reperiti su **45 piattaforme** e inoltrato a imprese su Internet oltre **3.200 richieste di rimozione** di contenuti, con un tasso di ritiro effettivo del **91 per cento**;
- il **Forum dell'UE su Internet**, lanciato nel dicembre 2015 in collaborazione con le imprese che operano su Internet per **limitare l'accessibilità** dei materiali terroristici online e moltiplicare le **contro-argomentazioni** efficaci;

- finanziamenti per l'elaborazione di **programmi di reinserimento e deradicalizzazione dentro e fuori l'ambiente carcerario**, per lo sviluppo di strumenti di valutazione dei rischi e per la formazione degli addetti;
- misure di prevenzione della radicalizzazione mediante **l'istruzione e la sensibilizzazione** dei giovani, in particolare **nell'ambito di Erasmus+**, dando priorità ai progetti che stimolano **l'inclusione** e la promozione dei **valori fondamentali UE**.

In tale ambito di intervento la Commissione **rivolge agli Stati membri le seguenti richieste**:

- **distaccare** immediatamente **esperti** presso l'unità UE addetta alle segnalazioni su Internet;
- scambiare in modo proattivo con altri Stati membri tutte le **informazioni pertinenti sugli ex carcerati sospettati di radicalizzazione** e sugli individui notoriamente radicali, per garantire la **sorveglianza** delle persone che presentano un rischio elevato

Inoltre, nella comunicazione sono preannunciate le seguenti iniziative della Commissione:

- l'adozione di una **comunicazione sulla prevenzione della radicalizzazione** (secondo trimestre 2016);
- la rapida attuazione delle attività inserite nella **tabella di marcia del 2016** elaborate nel contesto del **Forum dell'UE su Internet**.

Il Forum Internet UE, una delle iniziative incluse nell'Agenda europea sulla sicurezza, è stato lanciato nel dicembre 2015 .

Il Forum riunisce i Ministri degli Interni dell'Unione europea, rappresentanti di alto livello delle principali società di Internet, Europol, il Coordinatore antiterrorismo UE, il Parlamento europeo, al fine di cooperare **per limitare l'accessibilità dei materiali terroristici online** e dei **discorsi di odio on line** e per moltiplicare le **contro-argomentazioni efficaci**

PUNIZIONE DEI TERRORISTI E DEI LORO SOSTENITORI

Tale ambito di intervento include l'approvazione, auspicata dalla Commissione in tempi brevi, della citata proposta di **direttiva sulla lotta al terrorismo**. Inoltre la Commissione intende proporre entro l'estate 2017 soluzioni, anche legislative, per affrontare il problema

dell'ottenimento di prove digitali connesse a indagini penali.

Tale priorità, secondo la Commissione, dipende dal fatto che spesso le informazioni sulle attività connesse al terrorismo sono detenute da **società private**, sui loro **server** spesso situati **al di fuori del territorio** della forza di contrasto indagante e pertanto **al di fuori della sua giurisdizione**. Oltre alle procedure di assistenza giudiziaria reciproca e a poche limitate disposizioni in accordi internazionali, non esiste un **approccio armonizzato sulle modalità di accesso a tali informazioni**. Ciò avrebbe dato luogo ad un'ampia gamma di **approcci nazionali diversi**, con conseguenti problemi per le indagini.

In materia, il Consiglio giustizia e affari interni del 9-10 giugno 2016 ha approvato **conclusioni sul miglioramento della giustizia penale nel ciberspazio**.

Tali conclusioni definiscono misure concrete per futuri interventi e azioni in tre principali settori di attività:

- la razionalizzazione delle procedure di assistenza giudiziaria reciproca e, ove applicabile, **di mutuo riconoscimento** relativamente al ciberspazio grazie all'uso **di moduli e strumenti elettronici standardizzati**;
- il **miglioramento della cooperazione** con i **fornitori di servizi** attraverso lo sviluppo di un quadro comune (es. uso di moduli e strumenti allineati) per richiedere specifiche categorie di dati;
- l'avvio di un processo di riflessione su possibili **criteri di collegamento per la competenza esecutiva nel ciberspazio**.

SCAMBIO DI INFORMAZIONI

La Commissione sottolinea la necessità di migliorare lo **scambio di informazioni** tra le **autorità di contrasto** degli Stati membri e con le **agenzie dell'UE** e l'interoperabilità delle banche dati e dei sistemi di informazione.

A tal fine chiede la rapida attuazione da parte degli Stati membri della direttiva sul **trattamento dei dati personali** ai fini della **prevenzione di reati** (adottata il 14 aprile 2016), nonché la conclusione in tempi brevi dell'accordo quadro UE USA ("**accordo quadro sulla protezione dei dati**") per assicurare un elevato livello di protezione dei **dati personali** trasferiti **tra l'UE e gli Stati Uniti** a fini di **prevenzione, individuazione, indagine e perseguimento di reati**, tra cui il **terrorismo**.

Il cosiddetto umbrella agreement è stato siglato tra UE e USA il 2 giugno 2016.

L'accordo riguarda la protezione dei dati personali nell'ambito della cooperazione di

polizia. L'accordo migliora, in particolare, i diritti dei cittadini dell'UE, garantendo la **parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati Uniti** quando si tratta di **ricorso giurisdizionale** dinanzi ai tribunali degli Stati Uniti.

Per la conclusione finale dell'accordo occorre l'approvazione anche da parte del Parlamento europeo.

Secondo la Commissione, è necessario procedere al fine di garantire l'adozione delle proposte in materia di interoperabilità delle banche dati e dei sistemi di informazione, e **di estensione del sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS) ai cittadini di paesi terzi**.

ECRIS è il sistema informativo del Casellario europeo, che consente l'**interconnessione** telematica dei casellari giudiziari e rende effettivo lo **scambio di informazioni sulle condanne** fra gli Stati membri, in un formato standard comune a tutti. La proposta di direttiva COM(2016)7, presentata dalla Commissione europea il 9 gennaio 2016, consente l'uso della banca dati ECRIS anche per quanto riguarda le **condanne** nei confronti dei **cittadini di Paesi terzi**.

Nel medesimo ambito di intervento la Commissione chiede agli Stati membri:

- il potenziamento, tramite il distacco di esperti nazionali del **Centro europeo antiterrorismo di Europol**;
- la piena attuazione del **quadro Prüm**;
- un uso più sistematico e coerente della **banca dati di Interpol** sui documenti di viaggio rubati e smarriti.

Si ricorda che la **decisione di Prüm**, adottata nel 2008, prevede misure volte a potenziare la **cooperazione transfrontaliera** di polizia e giudiziaria tra i paesi dell'Unione europea (UE) in **materia penale**. In particolare, essa intende migliorare lo **scambio di informazioni** fra le autorità responsabili della prevenzione dei reati e delle relative indagini. La decisione stabilisce, tra l'altro, disposizioni in materia di:

- accesso automatizzato ai **profili DNA, dati dattiloscopici** e taluni dati nazionali di **immatricolazione dei veicoli**;
- trasmissione dei dati in relazione a **eventi di rilievo**;
- trasmissione delle informazioni per prevenire **reati terroristici**.

Si ricorda, infine, che il citato Consiglio dell'UE del 9-10 giugno ha approvato una **tabella di marcia per rafforzare lo scambio e la gestione delle informazioni**, comprese soluzioni di interoperabilità nel settore giustizia e affari interni

La tabella di marcia definisce un quadro per **un'architettura più integrata dei sistemi di**

informazione dell'UE e azioni specifiche e concrete a breve e medio termine, nonché orientamenti a lungo termine per migliorare la gestione e lo scambio di informazioni.

ACCESSO DEI TERRORISTI ALLE ARMI DA FUOCO E AGLI ESPLOSIVI

La Commissione europea considera come priorità principale il contrasto al **traffico di armi illegali**, con particolare riferimento all'**approvvigionamento** di armi di **contrabbando** provenienti da **regioni limitrofe**. A tal proposito la Commissione intende accelerare l'attuazione delle misure indicate nel piano di azione del 2 dicembre 2015.

Il piano indica azioni volte a **limitare l'accesso alle armi da fuoco e agli esplosivi illegali**, intensificare la **cooperazione operativa** e migliorare la raccolta e la **condivisione di informazioni**.

Secondo la Commissione, da un lato vi sarebbero carenze significative nell'applicazione da parte degli Stati membri del regolamento n. 98/2013 sui **precursori di esplosivi**, dall'altro sarebbe opportuno valutare nel corso del 2016 una riforma di tale disciplina.

Infine, la Commissione ritiene opportuno che il Parlamento europeo e il Consiglio trovino urgentemente un accordo sulla proposta della Commissione di modifica della direttiva 91/477/CEE relativa al **controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi da fuoco**.

Il 18 novembre 2015, la Commissione ha presentato una proposta di modifica della direttiva 91/477/CEE relativa al **controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi**. Tale proposta mira a limitare la **disponibilità di alcuni tipi di armi semiautomatiche** fra le più potenti e di quelle che potrebbero essere facilmente convertite in armi pienamente automatiche, nonché a migliorare lo **scambio di informazioni** tra Stati membri, la tracciabilità e le norme di marcatura delle armi da fuoco.

Sulla proposta, il Consiglio dell'UE giustizia e affari interni del 9-10 giugno 2016 ha approvato un orientamento generale, che costituisce la base per i negoziati con il Parlamento europeo ai fini della stesura di un testo condiviso.

ACCESSO DEI TERRORISTI AI FINANZIAMENTI

La Commissione considera prioritaria l'attuazione del **Piano d'azione per la lotta al finanziamento del terrorismo** presentato nel

febbraio del 2016. Sottolinea, in particolare, i seguenti obiettivi principali:

- continuare a individuare e prevenire i **trasferimenti di denaro e di altre risorse finanziarie** effettuati da organizzazioni terroristiche e loro sostenitori, garantendo che, ove possibile, i movimenti finanziari possano aiutare le forze dell'ordine a rintracciare i terroristi e impedire loro di commettere reati;
- contrastare ulteriormente **l'accesso dei terroristi alle fonti di reddito**, colpendo a monte la loro capacità di raccolta di finanziamenti.

A tal fine nella Comunicazione si chiede agli Stati membri di **anticipare la data di recepimento e di entrata in vigore della quarta direttiva antiriciclaggio** al più tardi al **quarto trimestre 2016** (attualmente il termine previsto per il recepimento è fissato al **26 giugno 2017**).

La IV direttiva antiriciclaggio ha lo scopo di **rafforzare la lotta** contro i **crimini fiscali** e il **finanziamento del terrorismo**. La direttiva prevede, tra l'altro, nuove norme per facilitare la **tracciabilità del denaro**. La nuova disciplina obbliga, inoltre, per la prima volta gli Stati membri a tenere **registri centrali** con le informazioni dei proprietari effettivi di società e altre entità giuridiche, come pure dei *trust*. Sono inoltre stabiliti obblighi specifici per le **transazioni sospette** effettuate dai clienti, ad esempio, per banche, auditor, avvocati, **agenti immobiliari e case da gioco**.

La direttiva risponde all'esigenza di allineare il diritto UE alle **raccomandazioni del GAFI** - Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale approvate nel 2012.

Il **Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI)** o Financial Action Task Force (FATF) è un organismo intergovernativo, sorto nel 1989 in occasione del G7 di Parigi, il cui scopo è la **promozione di politiche per il contrasto del riciclaggio di denaro di origine illecita**, del **finanziamento al terrorismo** e del **finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa**. Il segretariato del GAFI è ospitato presso l'OCSE mentre la presidenza, di durata annuale, è assegnata a funzionari di livello apicale espressi dagli Stati membri. Le decisioni assunte vengono approvate in sede OCSE. In linea con il proprio mandato iniziale (1989), il GAFI ha emanato **40 Raccomandazioni** in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio, alle quali si sono aggiunte **9 Raccomandazioni Speciali relative al contrasto finanziario del terrorismo internazionale**. La materia è stata interamente

rivista nel **2012** con l'emanazione di **40 nuove Raccomandazioni**, che rappresentano gli standard di riferimento per gli altri organismi internazionali, il diritto dell'Unione Europea e le politiche legislative dei singoli Stati.

Oltre alla predisposizione dei principi fondamentali in materia, il GAFI svolge un'intensa attività volta alla **valutazione dei paesi membri**, per verificarne l'allineamento alle Raccomandazioni.

Il GAFI promuove, inoltre, la diffusione delle **misure antiriciclaggio al di fuori dell'ambito dei paesi membri** collaborando con gli organismi regionali creati su suo modello e con gli altri organismi internazionali.

Infine, in attuazione del citato Piano la Commissione stila una *roadmap* recante l'adozione delle seguenti misure:

- entro giugno 2016, una proposta legislativa di **modifica della quarta direttiva Antiriciclaggio**;
- entro giugno 2016, un atto delegato per individuare i **paesi terzi ad alto rischio** con carenze strategiche nelle normative in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e contrasto al finanziamento del terrorismo (**lista nera UE**);
- entro dicembre 2016, una proposta legislativa volta ad **armonizzare i reati** e le **sanzioni** in materia di **riciclaggio** di denaro;
- entro dicembre 2016, una proposta legislativa contro i **movimenti illeciti di denaro contante**;
- entro dicembre 2016, una proposta legislativa sul **riconoscimento** reciproco dei provvedimenti di **congelamento** e di **confisca** dei proventi di reato;
- entro dicembre 2016, una proposta legislativa per una direttiva sulla **lotta contro le frodi** e le falsificazioni di **mezzi di pagamento** diversi dai **contanti**;
- entro il primo trimestre del 2017, una proposta legislativa per rafforzare le prerogative e la cooperazione delle **dogane** e affrontare il finanziamento del terrorismo connesso agli **scambi di merci**;
- a partire dal secondo trimestre del 2017, una relazione su una **valutazione sovranazionale** dei rischi di **riciclaggio** di denaro e di finanziamento del terrorismo e raccomandazioni agli Stati membri su misure adeguate per affrontarli;
- entro il secondo trimestre del 2017, una proposta legislativa contro il **commercio illegale di beni culturali**.

PROTEZIONE DEI CITTADINI E DELLE INFRASTRUTTURE CRITICHE

La Commissione ritiene che le autorità di contrasto e altre autorità fondamentali debbano essere meglio preparate a fronteggiare i rischi per la sicurezza correlati alla **vulnerabilità delle infrastrutture critiche**², assicurare un efficace scambio delle informazioni rilevanti, concepire **misure di prevenzione** in modo coordinato e a **livello transfrontaliero** e sostenere la ricerca sulle future esigenze in termini di **tecnologie e capacità** (ad esempio per la rilevazione degli esplosivi).

La Commissione richiama iniziative già prese in materia di protezione delle infrastrutture critiche dagli attacchi terroristici.

Si tratta, tra l'altro:

- l'elaborazione del **manuale dell'UE sulla protezione** di obiettivi non strategici **aeroportuali**, contenente orientamenti per la protezione di tali obiettivi;
- l'elaborazione di materiale esplicativo sulla **protezione di altri obiettivi** non strategici quali **ferrovie, metropolitane** e altre aree di **grande concentrazione del pubblico** (stadi sportivi, centri commerciali, parcheggi, ecc.);
- **esercizi di rilevazione e protezione** in diversi ambienti operativi quali aeroporti, stazioni ferroviarie, eventi sportivi ed edifici pubblici;
- **finanziamenti di ricerca** per sopperire a esigenze future in termini di tecnologia e capacità. In particolare, il programma "**Società sicure**" di **Orizzonte 2020** dispone di una dotazione di **1,7 miliardi** di euro per il **periodo 2014-2020**. Sono stati concordati i programmi di lavoro per il 2016-2017, con diverse azioni riguardanti specificamente la lotta contro il terrorismo.

² Sono infrastrutture critiche quei beni, sistemi o parti di essi collocati negli Stati Membri della UE, che sono essenziali per il **mantenimento delle funzioni sociali vitali**, della salute, della sicurezza (*security e safety*), del benessere economico e sociale della popolazione e la cui distruzione, o il cui malfunzionamento, avrebbe come diretta conseguenza un **impatto significativo su uno Stato Membro**, come risultato del **mancato svolgimento di queste funzioni**. Tra le infrastrutture critiche rientrano, tra l'altro, le **reti e le infrastrutture finalizzate al trasporto di persone e merci**.

Per quanto riguarda le azioni future la Commissione individua le seguenti priorità:

- adozione con urgenza delle misure pertinenti inserite nel citato piano d'azione su **armi da fuoco ed esplosivi**;
- entro settembre 2016, una proposta recante norme sulla **certificazione** delle **apparecchiature** di controllo **aeroportuale**;
- aggiornamento, entro dicembre 2016, del **manuale dell'UE** sulla **protezione di obiettivi non strategici aeroportuali**;
- svolgimento, entro maggio 2016, di nuovi esercizi di **rilevazione e protezione**, anche nel contesto dei punti di crisi;
- **ulteriori finanziamenti di ricerca** per sopperire a esigenze future in termini di tecnologia e capacità.

Infine, la Commissione intende proporre l'introduzione della possibilità per gli Stati membri di **avvalersi della flessibilità insita nel patto di stabilità e crescita** per tener conto di circostanze straordinarie al di fuori del controllo dei Governi nel valutare le spese di bilancio supplementari direttamente legate alla **minaccia terroristica**. La Commissione intende avvalersi di tale approccio nel **pacchetto del semestre europeo di questa primavera**.

DIMENSIONE ESTERNA

La Commissione ritiene necessario garantire una maggiore **coerenza tra azioni interne ed esterne** nel campo della sicurezza.

Nella comunicazione si ricorda che sono già stati avviati **dialoghi in materia di sicurezza e di lotta al terrorismo** con la Giordania, il Libano, il Marocco, la Tunisia e la Turchia; inoltre esperti di sicurezza e di lotta al terrorismo sono **presenti nelle delegazioni UE** in Algeria,

Iraq, Giordania, Marocco, Nigeria, Arabia Saudita, Tunisia e Turchia.

Secondo la Commissione, basandosi sul lavoro svolto dal Coordinatore antiterrorismo dell'UE, dalla Commissione e dal Servizio per l'azione esterna dell'Unione europea, l'UE dovrebbe avviare **partenariati antiterrorismo** con i **paesi del bacino del Mediterraneo**, nonché ampliare la **rete di esperti in materia di antiterrorismo e di sicurezza** ad altri paesi e regioni prioritari (ad esempio il **Libano**, il **Sahel**, i **Balcani occidentali**).

La comunicazione prevede, inoltre, il rafforzamento della presenza dell'Unione europea nelle pertinenti **sedi internazionali multilaterali** in materia di antiterrorismo e di sicurezza (quali le **Nazioni Unite**, il **Forum globale antiterrorismo**, il **G7** e il **gruppo di azione finanziaria internazionale -GAFI**).

In tale ambito la Commissione preannuncia, tra l'altro, di voler attuare rapidamente la **dimensione esterna** del citato **piano d'azione in materia di armi ed esplosivi** con particolare attenzione al contenimento del **traffico di armi da fuoco e di esplosivi provenienti dai Balcani occidentali** e da eventuali nuove fonti di armi di contrabbando che possano emergere nell'immediato vicinato.

In tale ambito si considera, in particolare, prioritaria la cooperazione con i paesi limitrofi sulla dimensione della sicurezza, anche in materia di lotta contro il traffico illecito di **armi leggere** e di **piccolo calibro** e nella lotta al **traffico illecito di esseri umani**, di **stupefacenti e di beni culturali**.

XVII LEGISLATURA – DOCUMENTAZIONE PER LE COMMISSIONI – ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL' UE, n. 60, 23 GIUGNO 2016.
Il bollettino è stato curato dall'**Ufficio Rapporti con l'Unione europea** (☎ 06 6760.2145 - ✉ cdrue@camera.it)